

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik merupakan bahasan yang tiada habisnya dalam kehidupan kita sehari-hari, baik di lingkungan masyarakat maupun di lingkungan pemerintahan. Kebijakan publik berkaitan erat dengan pemerintah dan masalah-masalah yang muncul di masyarakat. Menurut Thomas R. Dye yang dimaksud kebijakan publik ialah¹:

“Kebijakan publik adalah sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dengan kata lain kebijakan publik merupakan sebuah pilihan, hal tersebut berarti merefleksikan respon pemerintah terhadap permasalahan di masyarakat antara menyelesaikan atau tidak.”

Dalam kehidupan bernegara, pemerintah dan masyarakat merupakan dua hal yang sangat erat kaitannya. Sedangkan tokoh lain seperti Robert Eston menyatakan bahwa Kebijakan publik adalah hubungan antara unit pemerintah dan sekitarnya². Pemerintah merupakan wakil masyarakat dalam menjalankan kehidupan bernegara, dan masyarakat merupakan subjek yang harus dilindungi di dalamnya. Oleh karena itu, pemerintah harus menyelesaikan masalah-masalah masyarakat untuk mencapai tujuan negara. Kebijakan publik memecahkan masalah bahwa lingkungan yang berhubungan dengan pemerintah adalah masyarakat.

¹ Thomas R. Dye dalam Nawawi, Ismail, *Public Policy: Analisa, Strategi Advokasi Teor dan Praktek*, Surabaya, Penerbit PNM, 2009, hlm.8

² Hamdi, Muchlis, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 36

Secara umum, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah respons terhadap pemerintah fenomena yang terjadi di masyarakat. Sama halnya dengan Program Keluarga Harapan (PKH) yang menjadi program pemerintah terkait dengan program pengentasan kemiskinan. Masih banyaknya kemiskinan di Indonesia bahkan di kabupaten lombok Utara akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat itu sendiri dalam mencukupi kehidupannya. Maka program tersebut dikeluarkan guna mengcover atau meminimalisir kemiskinan di Indonesia juga di Kabupaten Lombok Utara. Pemilihan program tersebut berkaitan dengan usaha yang dilakukan terkait pengentasan kemiskinan dengan menyentuh sisi finansial, dengan beberapa upaya yang dilakukan dalam rangka pengentasan kemiskinan dilakukan melalui mekanisme berupa bantuan uang tunai.

Proses kebijakan publik itu sendiri terdiri dari lima tahap, yaitu perumusan, pendefinisian, perumusan program, implementasi dan evaluasi. Program konfigurasi adalah serangkaian isu dan masalah strategis yang harus segera diselesaikan. Sedangkan pembuatan kebijakan merupakan upaya untuk membentuk alternatif, bentuk atau solusi dari permasalahan tersebut. Kemudian langkah selanjutnya adalah memilih alternatif yang paling tepat untuk digunakan atau ditetapkan sebagai kebijakan. Maka langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan kebijakan tersebut agar dampak dan manfaatnya mencapai kelompok sasaran. Langkah terakhir adalah policy review, dimana kebijakan direview berdasarkan opini-opini yang ada di sekitarnya. Komentar dapat menjadi kendala dan saran untuk membantu meningkatkan kerja politik.

Penelitian ini berfokus pada proses keempat, yaitu implementasi atau penegakan. Asumsinya, melalui berbagai aplikasi, masyarakat dapat langsung merasakan dampak kebijakan publik, khususnya yang relevan dengan khalayak/kelompok sasaran. Dampak baik buruknya akan dirasakan oleh masyarakat melalui pelaksanaannya, yang dapat dijadikan sebagai penilaian politik apakah masalah tersebut terselesaikan, diminimalisir atau tidak sama sekali.

B. Implementasi Kebijakan

Tahapan penting dalam proses setelah perumusan kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi Firman berasal dari implementasi dalam bahasa Inggris yang telah diserap di Indonesia, yang berarti implementasi atau implementasi. Artinya, implementasi kebijakan adalah manifestasi sejati dari suatu kebijakan, karena pada tahap implementasi ini Anda dapat melihat dan merasakan kebijakan. Oleh karena itu, itu tidak buruk, jika dikatakan bahwa implementasi politik adalah aspek penting dari seluruh proses kebijakan.. Udoji dengan tegas mengatakan bahwa³:

“Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak diimplementasikan”.

Implementasi merupakan tahapan penting adanya kebijakan publik.pada tahap ini, kebijakan yang sudah dirumuskan oleh pemerintah dengan baik kemudian akan dilaksanakan sehingga juga mampu menghadapi permasalahan yang ada di masyarakat..

³ Sholichin Abdul, Wahab S, 2005, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi 2, Cetakan 5, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 59

Maka, dalam hal kebijakan yang sudah ditetapkan akan berjalan dan berguna jika pemerintah bekerja sama dengan efektif dalam proses implementasi. Saya suka konsep itu, dalam hal implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) maka pemerintah bekerjasama dengan masyarakat dan para pendamping untuk mengoptimalkan keberhasilan program. Secara garis besar, beberapa model implementasi kebijakan yang disajikan oleh beberapa ahli dapat dikelompokkan menjadi dua jenis yakni pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

Kedua, fokusnya berbeda pada poin penting yang menentukan keberhasilan kebijakan, yaitu pendekatan dari atas ke bawah untuk penetapan kebijakan dan pendekatan bawah ke atas untuk kelompok sasaran. Omong-omong, kritik muncul dari dua pendekatan ini yang telah menghasilkan konsep alternatif yang menggabungkan pendekatan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Konsep itu diungkapkan oleh Matland. Dengan asumsi model alternatif, kebutuhan untuk mengendalikan pusat keberhasilan implementasi, sementara perhatian penuh perhatian terhadap kelompok sasaran. Karena dengan kerja sama terbaik antara pelaksana dan kelompok sasaran dapat melakukan keberhasilan implementasi..

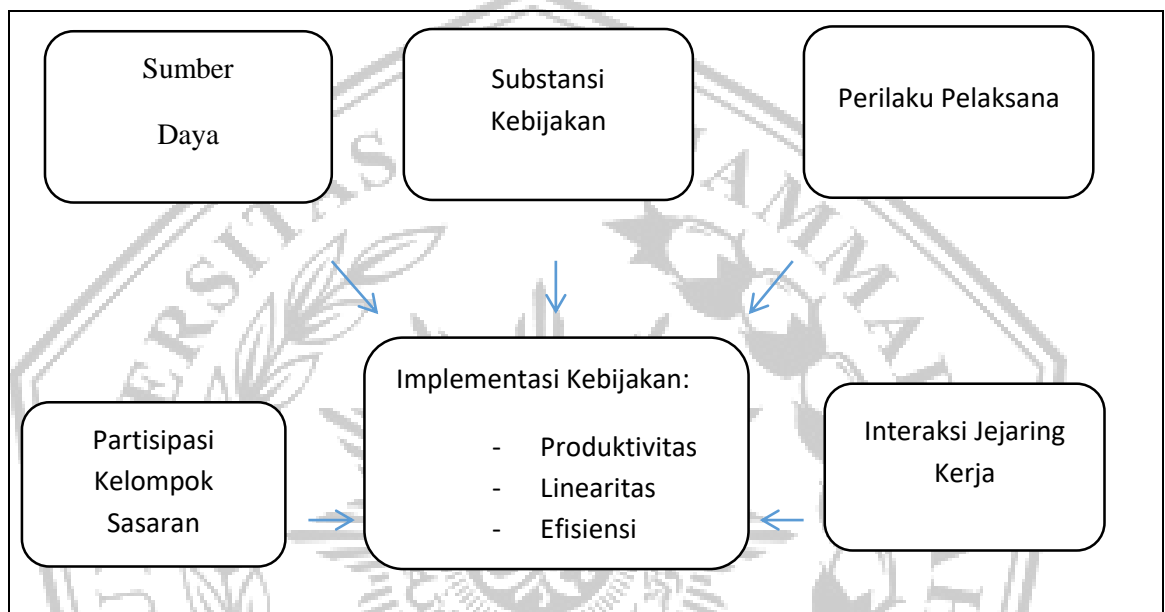
Gambaran tahapan implementasi yang dikemukakan oleh Matland adalah sebagai berikut.

Gambar 2.1 Dimensi dan Determinan Implementasi Kebijakan Menurut Matland⁴

⁴ Hamdi, Muchlis, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 107.

Sumber: Hamdi Muchlis, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 107.

Berdasarkan gambar di atas, menurut Matland, ada lima faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor ini adalah sumber daya, partisipasi dalam kelompok sasaran, konten kebijakan, perilaku pelaksana dan



interaksi jaringan hasil. Kemudian dalam menilai keberhasilan implementasi terdapat tiga dimensi penting, yakni produktivitas, linearitas dan efisiensi. Dengan kata lain baik buruknya ketiga dimensi tersebut dipengaruhi oleh kelima faktor yang telah disebutkan di atas (perhatikan arah panah dari lima faktor).

Pertama, substansi kebijakan berkaitan dengan spesifikasi kebijakan dan keselarasan kebijakan lainnya. Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan program yang dibuat guna mengurangi angka kemiskinan yang saat ini masih terbilang cukup tinggi yang selaras dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa kemiskinan adalah kondisi sosial ekonomi seseorang atau kelompok orang yang tidak terpenuhinya hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. *Kedua*, perilaku tugas pelaksana

erat kaitannya dengan tugas pokok dan fungsi dari pemerintah (Kementerian Sosial, Dinas Sosial dan Tim Teknis/Pendamping Lapang).

Ketiga, sumberdaya meliputi ketersediaan sumber keuangan maupun sumberdaya manusia sebagai pelaksana hingga ketersediaan teknologi dan informasi. Faktor sumberdaya cukup penting dalam proses penyaluran kebijakan sampai kepada masyarakat. Tanpa adanya ketersediaan informasi tentunya masyarakat tidak akan pernah mengetahui apa Program Keluarga Harapan (PKH) tersebut. *Keempat*, interaksi jejaring kerja dapat diartikan sebagai komunikasi, hubungan maupun kerjasama antar pelaksana. Interaksi tersebut sangat penting, meskipun masing-masing pelaksana memiliki tanggungjawab yang berbeda, namun harus tetap selaras guna menunjang keberhasilan implementasi.

Terakhir, partisipasi kelompok sasaran erat kaitannya dengan tingkat penerimaan terhadap manfaat kegiatan dan kemampuan berkontribusi sesuai prosedur⁵. Adanya partisipasi tersebut dapat mendukung keberhasilan implementasi. Seperti halnya Program PKH tanpa adanya pendamping sebagai fasilitator masyarakat penerima bantuan, maka program tersebut tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan keseluruhan penjelasan mengenai model implementasi model alternatif milik Matland diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa poin utama dalam proses implementasi terletak pada kerjasama antar pelaksana maupun pendamping lapang. Baik pelaksana ditingkat pusat atau perumus kebijakan, pelaksana mitra hingga kelompok sasaran memiliki partisipasi yang penting guna mencapai keberhasilan implementasi. Faktor-faktor tersebut kemudian mempengaruhi

⁵ Opcit, hlm. 106

keberhasilan implementasi yang dapat dilihat dari tiga dimensi yakni produktivitas, linearitas dan efisiensi. Dimensi tersebut memiliki indikator-indikator yang dapat digunakan untuk melihat keberhasilan implementasi. Adapun keberhasilan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut⁶:

Tabel 2.1 Indikator Implementasi Kebijakan

No	Dimensi	Indikator
1	Produktivitas	Jumlah pencapaian kelompok sasaran
2	Linearitas	Keseuaian proses implementasi dengan spesifikasi standar kebijakan (prosedur, waktu, biaya, tempat dan pelaksana).
3	Efisiensi	Tingkat Pendayagunaan sumber daya (pelaksana, aset, dana dan teknologi).

Sumber: Hamdi, Muchlis, Kebijakan Publik; Proses Analisis, dan Partisipasi, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 106.

Berdasarkan keseluruhan penjelasan diatas mengenai model alternatif Implementasi milik Matland, dapat diartikan kesimpulan bahwa sebenarnya poin utama dari proses implementasi terletak pada kerjasama antar pelaksana. Baik pelaksana ditingkat pusat maupun perumus kebijakan, pelaksana mitra hingga kelompok sasaran memiliki partisipasi yang penting guna mencapai keberhasilan implementasi itu sendiri. Sama halnya dengan Program Keluarga Harapan (PKH) yang tidak hanya menyelaraskan tujuan antar pemerintah baik pusat maupun daerah, melainkan juga pihak pendamping sebagai implementor program tersebut. Begitupun partisipasi masyarakat atau Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dalam keikutsertaannya sebagai masyarakat penerima program bantuan tersebut merupakan

⁶ Hamdi, Muchlis, *Kebijakan Publik; Proses Analisis, dan Partisipasi*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2014, hlm. 106.

indikator utama dalam keberhasilan implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Kabupaten Lombok Utara.

C. Program Keluarga Harapan

Program keluarga Harapan (PKH) merupakan suatu program penanggulangan kemiskinan. Kedudukan PKH merupakan bagian dari program-program penanggulangan kemiskinan lainnya⁷. PKH berada di bawah koordinasi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), baik di Pusat maupun di daerah. Oleh sebab itu akan segera dibentuk Tim Pengendali PKH dalam TKPK agar terjadi koordinasi dan sinergi yang baik. PKH merupakan program lintas Kementerian dan Lembaga, karena aktor utamanya adalah dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional atau Daerah, Departemen Sosial (Dinas Sosial), dan Badan Pusat Statistik. Untuk mensukseskan program tersebut, maka dibantu oleh Tim Tenaga ahli PKH dan konsultan *World Bank*⁸.

Program Keluarga Harapan (PKH) sebenarnya telah dilaksanakan di berbagai negara, khususnya negara-negara Amerika Latin dengan nama program yang bervariasi. Namun secara konseptual, istilah aslinya adalah *Conditional Cash Transfers (CCT)*, yang diterjemahkan menjadi Bantuan Tunai Bersyarat. Program ini "bukan" dimaksudkan sebagai kelanjutan program Subsidi Langsung Tunai (SLT) yang diberikan dalam rangka membantu rumah tangga miskin mempertahankan daya belinya pada saat pemerintah melakukan penyesuaian harga BBM. PKH lebih dimaksudkan kepada upaya membangun sistem perlindungan sosial kepada masyarakat miskin.

⁷ Pedoman Umum Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) Tahun 2016

⁸ Kementerian Sosial RI, 2017, *Program Keluarga Harapan*, diakses pada 6 April 2017, <<http://www.kemsos.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=404>>.

Program Keluarga Harapan (PKH) adalah suatu program yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM), jika mereka memenuhi persyaratan yang terkait dengan upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia (SDM), yaitu pendidikan dan kesehatan. Tujuan utama dari PKH adalah untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia terutama pada kelompok masyarakat miskin. Tujuan tersebut sekaligus sebagai upaya mempercepat pencapaian target MDGs. Secara khusus, tujuan PKH terdiri atas: (1) Meningkatkan kondisi sosial ekonomi RTSM; (2) Meningkatkan taraf pendidikan anak-anak RTSM; (3) Meningkatkan status kesehatan dan gizi ibu hamil, ibu nifas, dan anak di bawah 6 tahun dari RTSM; (4) Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan, khususnya bagi RTSM⁹.

Keberadaan Program Keluarga Harapan (PKH) dapat memberi manfaat yang baik bagi masyarakat atau Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) di Indonesia terutama dalam hal ini di Kabupaten Lombok utara. Karena saat ini kemiskinan di kabupaten lombok Utara masih bisa dibilang cukup tinggi. Dengan demikian konsep Program Keluarga Harapan (PKH) sesungguhnya didesain guna memberi dampak positif dan berkelanjutan bagi Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) di Indonesia terutama di kabupaten Lombok Utara apabila dapat diimplementasikan dengan baik pula.

D. Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial saat ini menjadi masalah yang tak kunjung selsesai mengingat masih banyaknya permasalahan sosial yang dihadapi oleh masyarakat,

⁹ Pedoman Umum Program Keluarga Harapan (PKH) Tahun 2008

terutama dalam hal kemiskinan. Pemerintah pun berupaya dengan mengeluarkan kebijakan guna menangani permasalahan sosial tersebut. Meskipun begitu, permasalahan sosial khususnya kemiskinan, saat ini hanya mampu ditekan namun sangat sulit untuk diselesaikan dengan tuntas. Adapun definisi kesejahteraan sosial menurut Friedlander yakni:

“Social welfare is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships that permit them to develop their full capacities and to promote their well being in harmony with the needs of their families and the community¹⁰”.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 disebutkan bahwa kesejahteraan sosial ialah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Maka secara garis besar, poin penting dari kesejahteraan berdasarkan kedua definisi diatas yakni kemampuan seseorang dalam mengakses kebutuhan hidup. Kemampuan tersebut dengan sendirinya menjadikan seseorang mencapai kenyamanan dan kemudahan hidup, baik dalam keluarga maupun masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa indikator utama dalam mencapai kesejahteraan ialah diberinya kemudahan akses.

Berdasarkan laporan Dinas Sosial dan Catatan Kependudukan Sipil Kabupaten Lombok Utara, pada tahun 2014 angka kemiskinan masih bisa terbilang cukup tinggi dari total jumlah penduduk 845.638 jiwa, 300 ribu diantaranya masih tercatat sebagai warga miskin¹¹. Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat Kabupaten Lombok Utara yang masih tercatat sebagai warga miskin

¹⁰ Fahrudin, Adi, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Bandung, Refika Aditama, 2012, hlm. 9

¹¹ Publikasi Pemerintah, Dinas Sosial Kabupaten Lombok Utara.

adalah mengenai kesehatan dan pendidikan. Kesehatan merupakan kunci utama untuk melakukan aktivitas dengan baik sebab dalam tubuh yang sehat terdapat jiwa yang kuat. Jika kesehatan terjamin maka pendidikan seseorang juga akan berjalan dengan baik.

Dalam hal ini perlu disadari bahwa tidak semua masyarakat bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas terutama di Kabupaten Lombok Utara. Lapisan masyarakat menengah kebawah banyak yang tidak bisa mengenyam pendidikan dengan maksimal. Hal tersebut dikarenakan mereka tidak memiliki biaya untuk mengakses pendidikan. Mahalnya biaya pendidikan di Indonesia mengakibatkan keluarga miskin dengan terpaksa tidak menyekolahkan anak-anaknya.

Karena salah satu tujuan akhir dari Program Keluarga Harapan (PKH) ialah meningkatkan angka partisipasi sekolah anak bagi anak-anak Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM), khususnya SD/MI dan SMP/MTs serta mengurangi pekerja anak dibawah umur. Hal tersebut juga diungkapkan oleh salah satu narasumber dalam penelitian ini.

“Untuk mencapai tujuan itu dek, Program Keluarga Harapan (PKH) sendiri dalam hal pendidikan berupaya memotivasi Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) agar mendaftarkan anak-anaknya ke sekolah-sekolah dan mendorong mereka untuk memenuhi komitmen kehadiran dalam proses belajar, minimal 85% dari kehadiran hari efektif sekolah dalam sebulan dan itu nanti saya sebagai pendamping bekerjasama dengan guru-guru di sekolah untuk meminta absen di setiap bulannya yang nanti akan saya rekap, dan terpenting yaa selama tahun ajaran berlangsung¹².

Dengan begitu kesejahteraan masyarakat miskin akan tercapai kembali dengan adanya keberadaan Program Keluarga Harapan (PKH) terutama di bidang

¹² Wawancara dengan Ibu Endah selaku pendamping Program Keluarga Harapan (PKH) Kecamatan Tanjung Lombok Utara, yang dilaksanakan pada 13 Juli 2017 pukul 16.00-18.30 WIB.

pendidikan. Keberadaan Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan salah satu upaya pemerintah dalam menekan angka kemiskinan yang masih bisa dibilang cukup tinggi di Indonesia terutama di Kabupaten Lombok Utara. Ketika masyarakat miskin tidak mampu bersekolah dengan semestinya, maka masyarakat mendapatkan kesempatan untuk mengenyam pendidikan dengan baik. Kemampuan dalam hal pemenuhan kebutuhan hidup hingga kebutuhan faktor kesehatan maupun pendidikan tersebut dapat dikatakan bahwa masyarakat miskin mencapai kondisi sejahtera. Program Keluarga Harapan (PKH) juga menjadi sarana masyarakat miskin dalam mengakses sumber pembiayaan karena berupa bantuan uang tunai, terutama pembiayaan untuk mengakses pendidikan yang tersedia.

